



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

**PARECER N. : 0119/2021-GPGMPC**

**PROCESSO N.:** 01212/21  
**ASSUNTO:** RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO - ACÓRDÃO AC1-TC  
00295/21-1ª CÂMARA (PROCESSO 3320/19)  
**RECORRENTE:** ENGECOM ENGENHARIA COMÉRCIO INDÚSTRIA LTDA  
**RELATOR:** CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Trata-se de Recurso de Reconsideração manejado por Engecom Engenharia Comércio Indústria Ltda, pessoa jurídica de direito privado, em face do Acórdão AC1-TC 00295/21-1ª Câmara (Processo n. 3320/19), que julgou irregular a Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada no âmbito do Departamento Estadual de Estradas de Rodagens, Infraestrutura e Serviços Públicos – DER/RO, em razão do recebimento indevido de valores na ordem de R\$102.031,22 (cento e dois mil trinta e um reais e vinte e dois centavos), a título de Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, que compôs ilegalmente o percentual dos Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, na fração de 0,38% de 25%, após a extinção do tributo em 31.12.2007, de responsabilidade da recorrente, em decorrência da execução do Contrato n. 147/PGE/2007.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O acórdão em questão, no tocante à recorrente, encontra-se assim redigido:

Pelo exposto, em convergência com a Unidade Técnica (ID 971352) e com o opinativo lançado pelo Ministério Público de Contas (ID 1005889), apresenta-se a esta Colenda Câmara, nos termos do artigo 122, I, do Regimento Interno, a seguinte proposta de Decisão:

I. Julgar irregular a presente Tomada de Contas Especial-TCE, instaurada no âmbito do Departamento Estadual de Estradas de Rodagens, Infraestrutura e Serviços Públicos – DERRO, em razão do recebimento indevido de valores na ordem de R\$102.031,22 (cento e dois mil trinta e um reais e vinte e dois centavos), a título de Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, que compôs ilegalmente o percentual dos Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, na fração de 0,38% de 25%, após a extinção do tributo em 31.12.2007, de responsabilidade da Empresa ENGECON Engenharia Comércio Indústria LTDA (CNPJ: 33.838.829/0001-70), em decorrência da execução do Contrato nº 147/PGE/2007, circunstância que resultou em ato lesivo ao erário, em manifesta violação à alínea “c”, do inciso III, do artigo 16, da Lei Complementar nº 154/96;

II. Imputar débito à Empresa ENGECON Engenharia Comércio Indústria LTDA (CNPJ: 33.838.829/0001-70), no valor histórico de R\$102.031,22 (cento e dois mil trinta e um reais e vinte e dois centavos), o qual ao ser atualizado monetariamente e com juros pelo sistema de atualização monetária deste Tribunal de Contas (IN 69/2020/TCE-RO), a partir de setembro de 20149 até abril de 202110, corresponde ao valor de R\$318.588,59 (trezentos e dezoito mil quinhentos e oitenta e oito reais e cinquenta e nove centavos), pelo recebimento indevido de valores na composição do BDI de 25%, correspondente a fração de 0,38% a título de Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, que foi extinta em 31.12.2007, por ocasião da execução do Contrato nº 147/PGE/2007, malferindo os princípios da legalidade e da vedação ao enriquecimento ilícito, e ainda, de forma subsidiária o artigo 884 do Código Civil Brasileiro;

III – Deixar de aplicar multa a Empresa ENGECON Engenharia Comércio Indústria LTDA (CNPJ: 33.838.829/0001-70), em face do recebimento indevido de tributo extinto (CPMF), considerando que transcorreram mais de 05 (cinco) anos entre a data da assinatura do Contrato nº 147/PGE/2007 e o início da realização da auditoria que ocorreu no exercício de 2013, cujo deslinde final se deu em 201811 com a apreciação do processo pelo Tribunal de Contas, ocasião em que foi possível identificar o pagamento indevido da CPMF na composição do BDI, tendo o processo sido convertido em Tomada de Contas Especial, afastando, assim, a possibilidade da pretensão punitiva pela Corte, tendo em vista que o fato praticado encontra-se albergado pelo



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

manto da prescrição, consoante estabelecido no artigo 2º, da Instrução Normativa nº 01/2018/TCE-RO; (...).

A recorrente narrou, em síntese, que firmou com o Estado de Rondônia os Contratos n. 027/09/ASJUR/DEOSP/RO e n. 0147/PGE-2007, referentes, respectivamente, à construção do almoxarifado, auditório, guaritas, túnel e estacionamento, com urbanização, drenagem e iluminação externa do Palácio Rio Madeira – CPA, bem como ao Teatro Estadual localizado no município de Porto Velho, alegando que em ambos os negócios jurídicos existiriam créditos a receber em valores superiores à dívida declarada pelo acórdão objurgado.

Ao fim, vindicou o provimento do recurso para que se reforme o Acórdão objurgado, de forma a acolher a pretensão de compensação do débito declarado nestes autos com os créditos alegadamente oponíveis ao Estado de Rondônia.

Na Certidão de Tempestividade (ID 1046020), foi atestada a tempestividade da irresignação.

Por meio de despacho de admissibilidade (ID 1046827), o relator, Conselheiro Benedito Antônio Alves, considerou preenchidos os pressupostos recursais de admissibilidade e determinou o encaminhamento dos autos a este Órgão Ministerial para a emissão de parecer na forma regimental.

É o breve relatório.

### **DA ADMISSIBILIDADE RECURSAL**

Na mesma senda do juízo de admissibilidade prévio, realizado pelo Conselheiro Francisco Carvalho da Silva (ID 1046827), constato a presença dos pressupostos recursais extrínsecos e intrínsecos, pelo que o presente recurso merece ser conhecido e devidamente apreciado.

Nada obstante, deve-se registrar que o cerne do recurso cinge-se unicamente à competência dessa Corte de Contas para realizar compensação de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

débitos, em sede de Tomada de Contas Especial, e, em caso positivo, ao mérito da compensação apontada pela parte recorrente.

Assim sendo, quanto à condenação exarada pela decisão recorrida, não há qualquer impugnação específica formulada na peça recursal, o que, tendo em vista que a tese da compensação pressupõe o reconhecimento do débito em pauta, configura inequívoco fato impeditivo do direito de recorrer (requisito recursal intrínseco), nos termos do artigo 1.000 do NCPC,<sup>1</sup> em razão do que pugna esta Procuradoria-Geral de Contas, desde logo, pelo não conhecimento do recurso de reconsideração manejado.

Conquanto, em atenção ao princípio da eventualidade, caso seja superado o apontado óbice ao conhecimento do recurso, passa-se ao exame do mérito das razões recursais.

### **DO MÉRITO**

A questão posta como mérito do presente recurso diz respeito ao atendimento dos requisitos para o reconhecimento da compensação pretendida pela parte impugnante nos autos originários referentes à Tomada de Contas Especial.

Como se sabe, a compensação consubstancia forma indireta de pagamento, dependente da manifestação da vontade das duas partes que detêm, entre si, dívidas líquidas, vencidas e de coisas fungíveis, conforme dispõem os artigos 368 e 369 do CC/2002.<sup>2</sup>

Sobre o tema, dispõe abalizada doutrina de direito civil:

Compensação é meio de extinção das obrigações pelo encontro de créditos recíprocos entre as mesmas partes. Quando há créditos de duas pessoas que são, mutuamente, credor e devedor, ocorre a

---

<sup>1</sup> Art. 1.000. A parte que aceitar expressa ou tacitamente a decisão não poderá recorrer.

<sup>2</sup> Art. 368. Se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem.

Art. 369. A compensação efetua-se entre dívidas líquidas, vencidas e de coisas fungíveis.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

compensação com a extinção desses créditos na exata medida em que se contrapõem. “Da pesagem da barra de ferro, de bronze ou de prata, modo pelo qual se efetuava o pagamento, veio a palavra *pensare cum*, ou ainda *pensatio*, *compensatio*, *pendere cum*. E o mesmo movimento de balanceamento se reproduz na compensação, forma essa de extinção da obrigação, em que se pesam e contrapesam o crédito e o débito de um com o crédito e o débito de outrem, ambos interligados a esses dois ativos e passivos.” Por meio da compensação, cancelam-se os créditos recíprocos na exata medida em que se contrapõem: se de igual medida, extinguem-se mútua e integralmente; se de medida diversa, deduz-se do maior o débito menor.<sup>3</sup>

Considerando a natureza jurídica da espécie de adimplemento tratada, não há dúvidas acerca do caráter eminentemente privado da pretensão posta pela parte recorrente, tendo em vista mirar, tão somente, seu suposto direito individual à compensação de débitos com a Administração Pública Estadual, não havendo espaço para atuação dessa egrégia Corte de Contas, tendo em vista que seu mister está umbilicalmente vinculado à tutela do interesse público, em suas dimensões primária e secundária.

Nesse sentido:

Entretanto, não há falar em este Tribunal tutelar interesses privados. Em que pese, por via transversa, eventual decisão do TCU beneficiar empresa representante que tenha noticiado possíveis irregularidades contratuais, há de sobrepular o interesse público na análise de contratos firmados entre a Administração e o particular, pois o interesse mediato do instituto da representação discriminada no art. 113, § 1º, da Lei de Licitações, consiste em preservar, tutelar o interesse público e não o privado.

Não identificado o interesse público na relação contratual, deve-se afastar a competência do TCU para analisá-la, por não ser o foro adequado. (TCU - Acórdão 789/2009-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)

A possibilidade de representação a este Tribunal prevista no art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993 é ampla e, em princípio, pode envolver todo e qualquer ato administrativo regido pela lei de licitações, inclusive atos de desclassificação de propostas. [...].

---

<sup>3</sup> TEPEDINO, Gustavo. SCHREIBER, Anderson. Fundamentos do direito civil: obrigações. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 406.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Entretanto, não se pode olvidar que o processo licitatório e a faculdade de representar não visam à tutela de interesses individuais, de forma a propiciar a revisão desses atos por esta Corte quando não ficar evidenciada a preponderância do interesse público. [...].

Incumbir o TCU da análise dos atos administrativos praticados num processo licitatório, nos quais não se sobressaia o interesse público tem, na prática, o efeito de transformá-lo em nova instância recursal dos certames instaurados nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o que não encontra respaldo no direito pátrio. (TCU – Acórdão 8071/2010-TCU-Primeira Câmara, Min. Subst. Weder de Oliveira)

Sendo assim, sem maiores delongas acerca da contenda, pode-se concluir por sua inadequação ao juízo controlador, motivo pelo qual a pretensão recursal não merece ser provida.

Não obstante, ainda que a matéria integrasse o rol de competências dos Tribunais de Contas – o que, desenganadamente, não ocorre – mesmo que abstraindo o caráter eminentemente privado da pretensão compensatória, é de rigor rememorar, conforme consignado pelo Tribunal de Contas da União, que a compensação deve ser autorizada legalmente, pois não há âmbito de liberdade na Administração Pública para tal mister, devendo, quando tal permissividade ocorrer, serem observados os mesmos requisitos e restrições das dívidas em geral.

Vejamos:

De fato, em matéria de Direito Público, o agente somente está autorizado a fazer o que a lei expressamente o faculta, numa inversão do princípio ontológico do Direito de que tudo que não está juridicamente proibido está juridicamente permitido. No caso, na nossa visão, a novel disposição legal não veio autorizar ilimitadamente a compensação, mas sim apenas explicitar que, para as dívidas fiscais e parafiscais, a disciplina é a mesma do Direito Civil. Ou seja, autorizada legalmente a compensação (pois não há âmbito de liberdade na Administração Pública para tal mister), a mesma observará os mesmos requisitos e restrições das dívidas em geral, não havendo nada de novidade, a priori.

Não discutimos, entretanto, que a redação da nova lei conferiu mais liberdade ao contribuinte, no campo da compensação tributária. Mas, de qualquer forma, o seu âmbito de atuação deverá se sujeitar à observância da legislação específica aplicável, autorizadora da compensação.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

(TCU, TC 021.314/2007-1, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, sessão: 01.10.2008)

Dessarte, como bem salientado no trecho supracitado, eventual compensação de débitos envolvendo a Administração Pública deve ser realizada de acordo com a respectiva autorização legal, quando existente, não se tratando de simples liberalidade do gestor público.

Deve-se registrar, de forma a corroborar o exposto, que a antiga redação do artigo 374 do CC/2002, no sentido de que “a matéria da compensação, no que concerne às dívidas fiscais e parafiscais, é regida pelo disposto neste capítulo” fora revogada pela Medida Provisória n. 104/2003, posteriormente convertida na Lei 10.677/2003, reforçando, portanto, a necessidade de lei específica para autorizar tal intento por parte da Administração Pública.

Cumpre salientar que o regime de compensação de débitos não está previsto, de forma expressa, na Instrução Normativa n. 69/2020/TCE-RO, destinada à regulamentação dos procedimentos de quitação de débitos e multas decorrentes das decisões dessa Corte de Contas, até porque, em se tratando da imputação de obrigação de ressarcir o erário, não é o Tribunal de Contas o credor do débito, mas o próprio ente que sofreu o prejuízo a ser reparado.

Nessa senda, como bem delineado pelo artigo 13 da citada instrução, após o lançamento do débito em dívida ativa “a unidade responsável da SPJ solicitará que a entidade credora promova a cobrança dos valores pelas vias legais”.

No caso do Estado de Rondônia foi editada a Lei Estadual n. 4.200/2017, que dispõe sobre o “direito do contribuinte para realizar a compensação de débitos tributários e não tributários”.

Nessa senda, o citado ato legislativo estadual dispõe, em seu artigo 2º, §1º e §2º, inciso II, respectivamente, que o crédito do contribuinte deve ser oriundo de precatório judicial e que o débito fiscal deve estar consolidado e inscrito em dívida pública, sem o que não há o que se falar em compensação.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Sendo assim, consoante bem exposto pelo Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 0040/2021-GPETV (ID 1005889), exarado no processo de origem (Processo n. 03320/2019/TCE-RO), a própria natureza do débito em questão não atende aos requisitos gerais previstos pela lei estadual, além de não encontrar nesta sede a via legítima para deliberação sobre a pretensão em comento, *in verbis*:

Contudo, no que se refere ao pleito de compensação de dívidas, importa salientar que se trata de providência incabível no bojo da presente Tomada de Contas Especial.

A uma, pois a presente Tomada de Contas Especial está em fase instrutiva, em vias de julgamento, e cujo processamento e elementos de convicção demanda uma decisão de mérito a ser exarada pelo egrégio Tribunal de Contas, apenas a partir da qual, imputado o débito, aí sim considerar-se-á que o responsável possui uma dívida líquida perante o Poder Público, passível de ser objeto de compensação.

A duas, pois a Tomada de Contas Especial não é meio jurídico hábil a ser processada eventual compensação de crédito. Uma vez que o devedor de débito entenda haver jus a ser compensado, deve este utilizar-se dos meios cabíveis para tanto.

No mesmo diapasão, o acórdão objurgado, ao enfrentar o tema, concluiu pela impossibilidade, nesta seara, do pretendido adimplemento, *in verbis*:

De fato, a legislação permite a compensação de crédito/débito, entretanto, no presente caso, o crédito vindicado pela ENGECON não se encontra materializado, conquanto permeia no campo da suposição, por inexistir no feito valor definido e direito líquido e certo ao recebimento dos valores pretendidos a título de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato. Portanto, impossível a compensação, por não haver crédito consumado.

A rigor, a possível compensação em sede de TCE não é apropriada, vez que o processo demanda julgamento de mérito. O procedimento deve ser ajustado entre o DER-RO e a empresa e, após informado ao Tribunal de Contas sobre a compensação efetivada, o que seria observado no momento da apreciação do processo, não cabendo a Corte de Contas tal atribuição (compensação), vez que inexistente o título formado, restando, contudo, evidenciado o débito por recebimento indevido de valores (CPMF).

Outro ponto de destaque no processo, diz respeito ao pedido da ENGECON, para que o Tribunal de Contas requirite as informações do DER-RO e promova exame no Contrato nº 147/PGE2007, no sentido de indicar o crédito devido à empresa, por ocasião do aumento da mão



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de obra, incluindo as despesas com café da manhã e cesta básica, bem como os decorrentes do aumento abusivo do ISS e ICMS.

Em verdade, o pedido da ENGECON não tem amparo legal, uma vez que o Tribunal de Contas não tutela direito privado. Não está aqui a ser afirmar de que inexistente direito à empresa pelo recebimento do reequilíbrio econômico e financeiro do contrato. No entanto, é vedado ao Tribunal de Contas iniciar processo para buscar o direito da empresa para promover a compensação de crédito pretendido. Ao caso, a empresa deve buscar, administrativamente o direito alegado e promover a compensação do devido crédito e, no insucesso, recorrer ao poder judiciário para buscar sua pretensão.

Portanto, é livre de controvérsias a ausência de amparo legal que dê calço à pretensão compensatória apresentada pela parte recorrente,

Dessa feita, na opinião deste órgão ministerial, firme na convicção de que as razões apresentadas pela parte recorrente não se revelam aptas a reformar o acórdão vergastado, o afastamento das alegações recursais é medida que se impõe.

Ante todo o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas, preliminarmente, pelo não conhecimento do recurso de reconsideração aforado, pois não preenchidos os requisitos exigidos para a espécie, diante de fato impeditivo do direito de recorrer (reconhecimento do débito imputado), nos termos do artigo 1.000 do NCPC, pugnando-se, no mérito, caso superado o óbice consignado, pelo seu desprovimento, nos termos deste opinativo, mantendo-se integralmente a decisão vergastada, por não dispor a Corte de Contas de competência para deliberar sobre a compensação pleiteada, o que deve ser resolvido entre devedor e credor, tendo em vista se tratar de pretensão de caráter eminente privado.

É como opino.

Porto Velho, 21 de junho de 2021.

**ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 21 de Junho de 2021



## Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS  
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DE CONTAS